

立意良善卻錯誤百出的 外籍漁工聘僱雙軌制

黃昱中*

台灣自2015年10月首度遭歐盟列入打擊非法、未報告及不受規範捕撈（Illegal, Unreported and Unregulated，簡稱IUU非法捕撈）漁業國家警告名單後，為了因應國內外壓力，在2017年通過了《遠洋漁業條例》，並修正《投資經營非我國籍漁船管理條例》及《漁業法》部分條文（通稱「遠洋漁業三法」）加強打擊IUU非法捕撈。¹

制定《遠洋漁業條例》的同時，也在該法第26條第3項授權行政院農業委員會（下稱農委會）訂定《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》（下稱境外僱用辦法），將我國遠洋漁業業者自20世紀中期起行之有年的境外聘僱外籍漁工做法加以法制化，宣示我國對於遠洋漁業外籍漁工權益的重視。²

自2017年境外僱用辦法上路施行後，我國外籍漁工聘僱制度由多數外籍漁工適用《就業服務法》（下稱就服法）為主、境外聘僱

為輔的狀況，搖身一變成爲沿近海漁業聘僱外籍漁工適用就服法、遠洋漁業聘僱適用境外僱用辦法的「雙軌制」。³然而，當年《遠洋漁業條例》第26條第3項欲明文規範外籍漁工與雇主間權益事項的立法美意，卻因為體系錯植的失誤，致生更多外籍漁工勞動權益的問題。

在討論境外僱用辦法引發的問題前，必須先對於台灣漁業一些基本要素加以說明。首先，台灣的漁業經營，以漁業捕撈活動進行的區域可以分爲二大類：「遠洋漁業」及「沿近海漁業」。遠洋漁業指漁船在我國經濟海域200海哩（exclusive economic zone, EEZ）之外的海域進行漁業捕撈工作，一次航行至少6個月至2年以上；沿近海漁業泛指在我國經濟海域200海哩以內所進行的漁業捕撈工作，包括在海岸線12海哩內作業的沿岸漁業，作業期間以當日來回為主。⁴參考監察院

* 本文作者係外籍漁工人權組織秘書長，執業律師

註1：農委會，農業新聞，〈臺灣自歐盟打擊IUU漁業黃牌名單除名〉，2019年6月27日。

註2：遠洋漁業條例第26條第3項：「前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

註3：就業服務法第46條第1項第8款：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：…八、海洋漁撈工作。」

註4：農委會漁業署（2019），《中華民國漁業簡介》。

於2021年5月發布的調查報告資訊，截至2020年底，以就服法引進受僱於沿近海漁業的「境內聘雇」外籍漁工為11,343人；受僱於台灣遠洋漁業的「境外聘雇」外籍漁工則將近19,642人。⁵

台灣是世界頂尖的遠洋漁業大國，依據聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）於2018年公布之全球漁業統計資料，台灣為世界排名第27名的漁業生產國，也是於主要公海漁撈國之一，擁有超過1,100艘的遠洋漁船航行於五大洋，每年平均漁獲量多達730,000噸，年產值將近新台幣400億元。⁶

台灣遠洋漁業的強盛並非一日千里，早在20世紀中期即有業者與僑民在東南亞及印度洋島國建立遠洋漁業基地，長期在當地進行捕撈活動，亦有業者投資境外漁船及漁業公司的前例。⁷到了1970年代，為了滿足遠洋漁業在國外漁業基地補充臨時性人力的需求，農委會即以《漁船及船員在國外基地作業管理辦法》及《台灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定》等行政命令，例外同意業者得於外國漁港聘僱補充性人力。後於1990年代台灣國內產業轉型、勞動力需求上升，開放聘僱外籍移工政策時，農委會也將上述在外國港口聘僱補充性外籍漁工的做法明文化，訂定《漁船船主在國外僱用外籍船員作

業應行遵守及注意事項》。⁸值得注意的是《漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項》第2點：「經本會核准參加國外漁業合作或領有『國外基地漁船作業證明書』、『西南大西洋漁獲物運搬船或魷釣船國外基地作業證明書』、『北太平洋作業證明書』之漁船船主，因船員缺乏，致難以維持作業時，得依本注意事項規定在國外僱用外籍船員補充之。」明示在國外港口聘僱外籍漁工者，必須是領有相關證明文件之遠洋漁業經營者，且須發生船員缺乏難以維持作業的情況，才能以此一注意事項為依據，在境外僱用外籍漁工，不須回到台灣國內適用就服法。換句話說，縱使農委會以《漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項》此一行政命令允許遠洋漁業業者在國外聘僱外籍漁工，但仍要求業者須符合上述法定要件，顯見農委會當時認為境外僱用外籍漁工的方式，僅是一種「例外性」、「補充性」的便宜措施。

然而，2017年施行的境外僱用辦法第2條規定卻是：「經主管機關許可從事遠洋漁業之漁船，符合下列情形之一者，其經營者得在境外僱用非我國籍船員：一、漁船當年度或上一年度內，在公海或他國專屬經濟海域作業，累計三十天以上。二、新建造之漁船，其取得汰建資格之漁船，為經主管機關許可

註5：監察院，110財調字第0008號調查報告，2020年5月。

註6：同前註4。

註7：農委會（2012），〈臺灣農業100年時光掠影—勇渡藍海〉，《農政與農情》，第240期。

註8：漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項第1點：「行政院農業委員會（以下簡稱本會）為維持漁區秩序，兼顧漁業發展，解決漁業勞力缺乏問題，特依漁業法第五十四條第五款規定，訂定本注意事項。」

從事遠洋漁業之漁船。三、休業終了復業之漁船，於休業前二年內，曾經許可境外僱用非我國籍船員。」將境外僱用外籍漁工的要件放寬為只要業者曾經在公海或他國進行捕撈、或曾經取得遠洋漁業作業許可、或曾獲許可僱用外籍漁工以上三者之一，就可以自境外僱用外籍漁工，已不需要有船員缺乏難以維持作業的情況。意即現行境外僱用辦法對於境外僱用外籍漁工一事，已不需要考量業者是否合乎「例外性」、「補充性」之要件，而近於允許遠洋漁業業者得在國外自由進行外籍漁工的招募與僱用，也因此台灣漁業外籍漁工的引進，除了原先適用就服法於境內雇用的方式之外，又開放另一條境外聘僱的管道，形成了所謂外籍漁工聘僱制度的雙軌制。⁹

簡單比較《漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項》及現行境外僱用辦法可知，台灣早年開放遠洋漁業業者在國外港口僱用外籍漁工，在法體系上設計為適用就服法聘僱外籍漁工管道之外的一種「例外性」、「補充性」的權宜措施。但2017年施行的境外僱用辦法卻賦予業者得自由地在國外聘僱外籍漁工的權利，架空了應以就服法聘僱外籍勞工主要模式，使境外聘僱外籍漁工成為台灣遠洋漁業勞動力的主要來源，

將「例外」變成「原則」。此舉不但有損外籍漁工的勞動權益，也大大降低了法律監督的密度，更有違背法律授權及法律優位原則的疑慮。¹⁰

雙軌制除了將境外聘僱外籍漁工的例外方式化為原則之外，也對外籍漁工的勞動權益造成不合理的差別待遇。目前制度下，經由境內聘僱管道來台的外籍漁工，屬於就服法第46條第1項第8款規範的海洋漁撈工作者，適用《勞動基準法》（下稱勞基法），享有與本國勞工相同的法律保障；而適用境外僱用辦法在國外受雇從事遠洋漁業的外籍漁工，因其非屬適用就服法引進在台工作者，現行法制下不適用就服法及勞基法。雖然境外僱用辦法第6條針對最低工資、最低身故保險金額、最低休息時間等已有明文規範，但其餘勞動權益事項均未置一語，整部境外僱用辦法反而花了更多的章節篇幅在規範仲介業者與外籍漁工之管理，相較台灣勞工或境內聘僱的外籍漁工，適用境外僱用辦法受僱於台灣遠洋漁業的外籍漁工，其勞動保障顯然不夠充分。¹¹

進一步言，即便境外僱用辦法第6條已訂有境外聘僱外籍漁工最低工資的保障，該規定工資卻遠低台灣法定基本工資。舉例來說，境內聘僱的外籍漁工因適用勞基法，其2022

註9：國內多數論者討論外籍漁工境內聘僱及境外聘僱兩套制度時，多以「雙軌制」稱之，參考國家人權委員會（2021），〈2021酷刑防制國際運作暨漁工人權專業論壇大會手冊〉；李于彤（2021），〈回應監察院，遠洋漁業的強迫勞動必須從根源改革〉；陳建權（2020），〈我國境外漁工勞動保障問題之研析〉。

註10：呂冠輝（2020），〈全球化時代的外籍漁工勞動保障—公法與私法交錯之觀點〉，政治大學法律學系碩士論文。

註11：參考境外僱用辦法第7條至第33條。

年法定基本工資為每月新台幣2萬5千2百元（約710美元），但境外聘僱外籍漁工因適用境外僱用辦法第6條第1項第2款規定，每月最低薪資僅有450美元（約新台幣1萬3千元）；其次，境內聘僱之外籍漁工享有我國勞保、健保及勞工退休金等福利，而境外聘僱者只能期待雇主依境外僱用辦法第6條第1項第3款為其投保意外、醫療或身故保險。¹²由此可見，境外僱用辦法不僅跳脫了國外僱用外籍漁工原來之「例外性」、「補充性」要求之外，更形成了境內聘僱及境外聘僱二種外籍漁工勞動權益的雙重標準。

其次，現行的境外聘僱制度也形成行政機關事務管轄分配錯誤的問題。目前經由境內聘僱管道來台的外籍漁工，其居留及勞動狀況由內政部移民署及勞動部勞動力發展署主管監督；而由境外聘僱管道受僱於遠洋漁業的外籍漁工，主管機關是行政院農委會漁業署（下稱漁業署），其管轄業務包括：漁業政策的擬訂、漁船與船員的管理督導、漁產運銷與加工的督導、漁民及漁業團體之輔導等。從憲法及行政法的觀點來看，以及現行行政院組織法的規範設計，勞動事務原則上應交由勞

動部及地方勞動主管機關來管轄，其專業性、適當性才符合行政組織的設計，因此現行境外僱用辦法將與勞動權益密切相關的工資、保險、休息等事項，交由農委會漁業署管轄，在立法設計上似有逾俎代庖之嫌。¹³

再者，現行法制下，僅有勞動部及地方勞動主管機關得執行勞動檢查權（labor inspection），縱使2017遠洋漁業三法通過後，漁業署信誓旦旦地在2018年和2019年增聘了8名國內外籍漁工訪查員，並向7個外國港口（美屬薩摩亞，模里西斯，斐濟，帛琉，南非開普敦，馬紹爾群島及所羅門群島）派遣了駐外漁業專員，以加強國內和國外港口的檢查/訪談能力。¹⁴但駐外漁業專員的權限僅能在國外港口國檢查有無非法捕撈、違法轉運的漁獲，依法無從執行勞動檢查。若再考慮國際法及國際漁業組織的條約及協議規範，隸屬於漁業署的駐外漁業專員更不可能在非我國法定管轄權外的他國港口實施台灣法律規定的勞動檢查權，何況勞動檢查權在我國法體系中，本就不屬農委會漁業署的事務權限。

行政事務管轄分配錯誤不僅架空了執行遠

註12：境外僱用辦法第6條第1項：「經營者與非我國籍船員依第五條第一項簽訂之勞務契約，應載明下列事項：…二、給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。三、經營者應為船員投保人身意外、醫療及一般身故保險；其一般身故保險金額不得低於新臺幣一百萬元；未依規定辦理保險、保險範圍不足或未能自保險人獲得足額理賠，其損失或損害賠償，由經營者負擔。」

註13：行政院組織法第3條已明文分設勞動部與農業部（現仍為農委會），將二部會的事物管轄權限做了清楚的分界，由此亦證境外僱用辦法針對外籍漁工勞動權益事項另為規範的方式，是明顯的立法錯誤。

註14：參考監察院調查結果，2020年底農委會聘有10名國內訪查員、6名駐外漁業專員。監察院新聞稿，〈勞動部對於境內聘僱外籍漁工的審查及管理機制失靈，使得來臺合法工作的外籍漁工遭到1名仲介轉為黑市的違法勞動人力，事後也未能積極補救漏洞，監察院糾正勞動部〉，2021年5月。

洋漁業勞動檢查的可能性，實際上也對外籍漁工的申訴管道造成阻礙。目前適用就服法受雇來台的外籍移工（包括境內聘僱的外籍漁工），與雇主發生勞資爭議或與仲介業者有糾紛時，可打勞動部勞動力發展署專線1955申訴，勞動部再接獲申訴案件後，會建檔後轉交地方勞動主管機關處理。¹⁵但若是境外聘僱的遠洋漁業外籍漁工，在台灣靠港時撥打1955專線申訴，當勞動部確認其非適用就服法受雇的境外聘僱漁工時，其申訴案件將會被轉給漁業署，由漁業署依境外僱用辦法第34條，依職權進行協調。¹⁶後者並非勞資爭議調解，其協調程序也沒有相關規範可資參考，至多只能被視為陳情案件或由漁業署協助促成的和解。從勞動權益的正當法律程序保障來看，境外聘僱外籍漁工在台灣所能接觸的申訴資源及程序保障權也較境內聘僱者略顯不足。

境內聘僱與境外聘僱雙軌制不僅影響外籍漁工的勞動權益保障，也讓台灣勞動中央主管機關勞動部與漁業主管機關農委會漁業署在立法上發生矛盾。勞動部針對適用就服法的外籍移工（包括境內聘僱外籍漁工）訂定

的《私立就業服務機構收費項目及金額標準》第6條規定，外籍移工委託私立就業服務機構為其尋找就業服務法第46條第1項第8款至第10款之工作時，就業服務機構可以向委託人收取服務費。¹⁷相反地，漁業署於2019年3月20日修訂境外僱用辦法第13條第2項第3款，明定仲介公司不得向境外聘僱外籍漁工收取服務費，參考該款立法理由：「增列第二項第三款。參考ILO第一八八號公約有關「招聘及安置船員的私營服務機構，其費用和其他開支不得由船員承擔」之規定，又遠洋漁船在海上時間較長之特性，以往一般由經營者處理服務費，爰將不得於服務契約中向船員收取服務費明定於法規中。」明示仲介業者收取服務費之對象，應為遠洋漁業經營者，也就是雇主方。由此可見，在仲介費用的問題上，境內聘僱與境外聘僱雙軌制的設計，也發生立法上的矛盾，不僅對境內聘僱外籍漁工與境外聘僱外籍漁工形成不合理的對待，也直接影響了外籍移工雇主及仲介業者的經營。

簡而言之，台灣政府為了因應歐盟黃牌制裁，在2017年以遠洋漁業條例授權訂定的境

註15：參考勞動部勞動力發展署網頁「1955勞工諮詢申訴專線」。

註16：境外僱用辦法第34條：「非我國籍船員受僱期間發生權利或義務之糾紛時，得請求直轄市、縣（市）政府邀集經營者、非我國籍船員及有關單位協助之。海岸巡防機關或岸上安置場所管理單位接獲非我國籍船員申訴案件，除為必要之處置外，應即轉送前項之直轄市、縣（市）政府。直轄市、縣（市）政府應於受理前二項申訴之日起七個工作日內，邀集仲介機構、經營者、非我國籍船員、相關團體進行協調；無法解決者，送主管機關協調。」

註17：私立就業服務機構收費項目及金額標準第6條：「營利就業服務機構接受外國人委任辦理從事本法第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之就業服務業務，得向外國人收取服務費。前項服務費之金額，依外國人當次入國後在臺工作累計期間，第一年每月不得超過新臺幣一千八百元，第二年每月不得超過新臺幣一千七百元，第三年起每月不得超過新臺幣一千五百元。但曾受聘僱工作二年以上，因聘僱關係終止或聘僱許可期間屆滿出國後再入國工作，並受聘僱於同一雇主之外國人，每月不得超過新臺幣一千五百元。前項費用不得預先收取。」

外僱用辦法，將遠洋漁業業者於國外港口聘僱外籍漁工的例外情形變成原則，除了對境外聘僱的遠洋漁業外籍漁工勞動權益造成不公平、不合理的差別待遇之外，也造成勞動部與漁業署二者在漁業勞動事務上管轄分配錯誤的狀況，進而減損了勞動檢查的執行可能性、妨礙外籍漁工勞動申訴管道，甚至在仲介費用的規範發生法規矛盾。

如何解決外籍漁工聘僱雙軌制引發的上述問題？國內民間團體的主張可資參考。目前如台灣人權促進會、綠色和平組織、宜蘭縣漁工職業工會等團體，多數主張應修正境外僱用辦法，讓所有外籍漁工，無分境內聘僱或境外聘僱均能一體適用勞動基準法，使其聘雇過程及內容能受中央勞動主關機關勞動部的監督，這樣一來就可以解決外籍漁工勞動權益不相同的情況、境外聘僱外籍漁工也

可以使用勞動部設立的1955專線申訴。¹⁸另外，現行雙軌制造成遠洋漁業勞動檢查成為具文，未來如能一體適用勞基法，將遠洋漁船的勞動事務管轄移轉回勞動部及地方勞動主管機關，如此當遠洋漁船回台停泊卸魚或維修時，勞動主管機關便可依循外籍漁工的申訴內容，即時發動勞動檢查及必要之處分。台灣以漁業揚名國際，近年卻常因不肖業者對外籍漁工不當、非人道待遇的新聞躍上國際版面，本文所提之建議或能減少一些因立法錯誤所生的問題，但在台灣人口老年化與長照政策的壓力、科技業及3D產業勞動力需求量大增等當代問題迎面而來的浪潮下，如何摒除偏見、提升外籍漁工及在台所有外籍移工的權利保障，吸引更多外籍移工或移民來台工作，將會是吾輩台灣人向世界證明我國自由與人權的試金石。

註18：綠色和平（2020.9），〈外籍漁工人權保障聯盟 呼籲政府保護漁工人權 杜絕臺灣漁船上的強迫勞動與人口販運〉。